

JAAC 59.112

Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der
Rekurskommission EVD vom 14. Dezember
1994 in Sachen B. gegen T. und Bundesamt für
Landwirtschaft; 94/6K-011

Autorisation à la vente directe de lait de consommation «bio»; droit applicable; conditions d'octroi d'une autorisation.

1. Modification de l'arrêté sur le statut du lait; droit applicable.

Les effets juridiques d'une décision autorisant la vente directe de lait de consommation commencent à courir à partir du moment où débute la vente; c'est pourquoi, si une modification légale intervient entre le dépôt de la demande d'autorisation et la décision, celle-ci est soumise au nouveau droit (consid. 2.2).

2. Art. 5 al. 3 ASL: vente directe de lait «bio»; interprétation des notions de «besoin avéré des consommateurs» et «utilisation rationnelle du lait».

- La modification de l'arrêté vise à faciliter la vente directe de lait «bio»; justifications de l'exigence d'une exploitation «bio» reconnue (consid. 4.2).

- La condition du besoin de la clientèle ne doit pas être trop stricte; il suffit d'un petit cercle d'intéressés (consid. 4.3).

- L'utilisation rationnelle du lait n'est pas compromise par la vente directe de lait «bio» étant donné que celle-ci se fait sous forme de lait cru; l'ordre de priorité dans l'orientation de la mise en valeur du lait est ainsi respecté (consid. 4.4).

3. Art. 26 al. 1 let. a ASL: le devoir de payer des taxes est maintenu.

Le producteur qui vend directement son lait «bio» continue à être soumis à la réglementation liée au contingentement, de sorte qu'il est toujours astreint à fournir des rapports et à verser d'éventuelles taxes; de même, il demeure soumis à l'obligation de livrer au centre collecteur compétent si le lait n'est pas vendu directement de la ferme (consid. 4.4).

4. Art. 44 al. 3 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires: autorisation de vente.

Le producteur qui n'est plus tenu de livrer son lait au centre collecteur compétent n'est pas pour autant délié de son obligation de demander à la police des denrées alimentaires une autorisation de vente, laquelle est sans rapport avec l'autorisation délivrée uniquement pour la vente directe de lait (consid. 5.2).

Selbstausmessbewilligung für «Bio-Milch»; anwendbares Recht; Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung.

1. Änderung des Milchbeschlusses; anwendbares Recht.

Da sich beim Entscheid über eine Selbstausmessbewilligung der zu Rechtsfolgen führende Tatbestand mit Beginn der Selbstausmessung verwirklicht, findet die zwischen Gesuchseinreichung und Entscheidfällung in Kraft getretene Gesetzesänderung Anwendung (E. 2.2).

2. Art. 5 Abs. 3 MB: Direktverkauf von «Bio-Milch»; Auslegung der Begriffe «nachweisbares Konsumentenbedürfnis» und «zweckmässige Milchverwertung».

- Die Ermöglichung des Direktverkaufs von «Bio-Milch» entspricht dem Zweck der Gesetzesänderung; Umstände, welche es rechtfertigen, von einem anerkannten «Bio-Betrieb» auszugehen (E. 4.2).

- An die Voraussetzung des Kundenbedürfnisses können keine allzu strengen Voraussetzungen geknüpft werden; es genügt bereits ein kleiner Kreis von Interessenten (E. 4.3).

- Die zweckmässige Milchverwertung wird nicht in Frage gestellt, weil der Verkauf von Konsummilch als Rohmilch erfolgt und dies grundsätzlich der prioritätsgerechten Verkehrsmilchverwertung entspricht (E. 4.4).

3. Art. 26 Abs. 1 Bst. a MB: Weiterbestehen der Abgabepflicht.

Der selbstausmessende Produzent untersteht weiterhin der Milchkontingentierung, das heisst der Rapportierungs- und Abgabepflicht; soweit die «Bio-Milch» nicht direkt ab Hof zum Verkauf gelangt, auch weiterhin der Ablieferungspflicht (E. 4.4).

4. Art. 44 Abs. 3 Lebensmittelverordnung: Verkaufsbewilligung.

Die Befreiung von der Milchablieferungspflicht entbindet den Produzenten nicht von der Einholung einer lebensmittelpolizeilichen Verkaufsbewilligung, welche unabhängig von der Ausmessbewilligung zu erwirken ist (E. 5.2).

Autorizzazione alla vendita diretta di latte di consumo «bio»; diritto applicabile; condizioni di rilascio di un'autorizzazione.

1. Modificazione del decreto sullo statuto del latte; diritto applicabile.

Gli effetti giuridici di una decisione che autorizza la vendita diretta di latte di consumo cominciano a decorrere dal momento in cui inizia la vendita; per questo motivo, se una modifica legale interviene fra l'inoltro della domanda d'autorizzazione e la decisione, a quest'ultima è applicabile il nuovo diritto (consid. 2.2).

2. Art. 5 cpv. 3 DSL: vendita diretta di latte «bio»; interpretazione delle nozioni «bisogno comprovabile dei consumatori» e «utilizzo razionale del latte».

- La modificazione del decreto mira a facilitare la vendita diretta del latte «bio»; giustificazioni dell'esigenza di un'azienda «bio» riconosciuta (consid. 4.2).

- La condizione del bisogno della clientela non deve essere troppo rigorosa; è sufficiente un piccola cerchia d'interessati (consid. 4.3).

- L'utilizzazione razionale del latte non è compromessa dalla vendita diretta del latte «bio», in quanto questa avviene sotto forma di latte crudo; l'ordine di priorità nell'orientamento dell'utilizzazione del latte commerciale è pertanto rispettato (consid. 4.4).

3. Art. 26 cpv. 1 lett. a DSL: l'obbligo di pagare tasse è mantenuto.

Il produttore che vende direttamente il suo latte «bio» continua ad essere sottoposto alla regolamentazione connessa con il contingentamento, di modo che è sempre tenuto a fare rapporti e a versare eventuali tasse; inoltre, esso rimane soggetto all'obbligo di fornire il latte al centro di raccolta competente se esso non è venduto direttamente dalla fattoria (consid. 4.4).

4. Art. 44 cpv. 3 dell'ordinanza sulle derrate alimentari: permesso di vendita.

Il produttore che non è più tenuto a fornire il suo latte al centro di raccolta competente non è esentato dal suo obbligo di chiedere un permesso di vendita alla polizia delle derrate alimentari, in quanto tale permesso non ha alcun rapporto con l'autorizzazione rilasciata unicamente per la vendita diretta di latte (consid. 5.2).

Aus dem Sachverhalt:

B. beantragte am 28. Februar 1994 beim Bundesamt für Landwirtschaft eine Selbstaussmessbewilligung für den Verkauf von «Bio-Milch» direkt ab Hof. Am 25. April 1994 lehnte das Bundesamt das Gesuch ab.

Gegen diesen Entscheid führt B. am 20. Mai 1994 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD und beantragt erneut eine generelle Selbstaussmessbewilligung. Das Bundesamt beantragt in seiner Stellungnahme vom 21. Juni 1994, die Beschwerde sei unter Berücksichtigung der Liberalisierungsbestrebungen im Milchbereich gutzuheissen.

Aus den Erwägungen:

1. (Zuständigkeit und Beschwerdelegitimation)

2. Zum Zeitpunkt der Gesuchstellung durch B. am 28. Februar 1994 galt noch der Beschluss der Bundesversammlung vom 29. September 1953 über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschluss [MB], SR 916.350) in der Fassung vom 22. Juni 1979 (AS 1979 1414; soweit Art. 5 betreffend). Im Verlauf des Beschwerdeverfahrens sind am 1. August 1994 die Änderungen vom 18. März 1994 in Kraft getreten (AS 1994 1648). Diese sehen, abgesehen von Art. 50 Abs. 2 des Milchbeschlusses, welcher im vorliegenden Fall unerheblich ist, keine besondere übergangsrechtliche Regelung vor.

2.1. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist nach neuem Milchbeschluss für die Erteilung einer Selbstaussmessbewilligung nicht mehr das Bundesamt für Landwirtschaft (mangels einer kantonalen Zuständigkeitsvorschrift, Art. 22 Abs. 3 MB, aufgehoben durch die Änderung vom 18. März 1994), sondern der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten (hiernach: Zentralverband) zuständig (Art. 5 Abs. 3 MB). Dessen Entscheid kann neu an das Bundesamt für Landwirtschaft (hiernach: Bundesamt; Art. 36 Abs. 1 MB, AS 1994 1650) und anschliessend an die Rekurskommission EVD (Art. 37 Abs. 1 MB) weitergezogen werden. Da das Gesuch um Erteilung einer Selbstaussmessbewilligung beim Bundesamt vor Inkrafttreten der Änderungen des Milchbeschlusses (1. August 1994, AS 1994 1651) anhängig gemacht wurde und bezüglich der Zuständigkeit der Rekurskommission EVD als Beschwerde- und des Bundesamtes als Vorinstanz keine Änderungen eingetreten sind, haben die neuen Verfahrensbestimmungen keinen Einfluss mehr auf das vorliegende Verfahren. Die Frage, ob die Sache zuständigkeitshalber an den Zentralverband hätte überwiesen werden müssen, könnte sich nur stellen, wenn das Gesuch nach Inkrafttreten der Änderungen des Milchbeschlusses vom 18. März 1994 anhängig gemacht beziehungsweise erstinstanzlich entschieden worden wäre. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb - wie der Beschwerdegegner geltend macht - der vorinstanzliche Entscheid deswegen nicht aufgehoben und die Bewilligung nicht erteilt werden könnte.

2.2. In bezug auf die materiellrechtlichen Änderungen des Milchbeschlusses vom 18. März 1994 stellt sich die Frage, welche Bestimmungen gegolten haben, als sich der rechtserhebliche Sachverhalt zugetragen hat, beziehungsweise, ob für die Frage des anwendbaren Rechts der Zeitpunkt massgebend ist, in welchem der für die Bewilligung relevante Sachverhalt eingetreten ist, oder derjenige, in welchem die Bewilligung effektiv erteilt wird (*Gygi Fritz*, Bundesverwaltungsrecht, Bern 1986, S. 113). In einem Entscheid betreffend Erteilung der Betriebsbewilligung für eine Getreidesammelstelle erklärte das BGer den Grundsatz für anwendbar, wonach diejenigen Rechtssätze massgebend seien, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben.

Ist über eine derartige Bewilligung zu entscheiden, so das BGer, erfülle sich der rechtlich zu ordnende Tatbestand bei Betriebsbeginn, weshalb die zwischen der Gesuchseinreichung und Bewilligungserteilung eingetretenen Rechtsänderungen zu berücksichtigen seien. Mit Hinweis auf [BGE 107 Ib 137/8](#) erklärte das BGer sodann, dass für die Bewilligungserteilung «die Tatsachenlage bei Betriebsbeginn und nicht bei Einreichung des Gesuchs massgebend» sei ([BGE 113 Ib 246](#), vgl. auch *Rhinow René A. / Krähenmann Beat*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt a. M. 1990, Nr. 15 B III h).

Im vorliegenden Fall stellt sich die übergangsrechtliche Frage in analoger Weise. Der zu Rechtsfolgen führende Tatbestand verwirklicht sich auch beim Entscheid über eine Selbstaussmessbewilligung mit dem Beginn der Selbstaussmessung, weshalb die zwischen der Gesuchseinreichung und dem rechtskräftigen Entscheid über die Bewilligungserteilung am 1. August 1994 in Kraft getretene Änderung des Milchbeschlusses ohne weiteres zur Anwendung gelangt. Daran kann auch die Tatsache nichts ändern, dass die mit der Beschlussänderung verfolgte wirtschaftspolitische Zielsetzung der «Lockerung des Milchverkaufs ab Bauernhof» und die damit zusammenhängende Marktöffnung zugunsten von Produzenten von «Bio-Milch» (vgl. die Botschaft über die Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses und des Milchbeschlusses vom 21. April 1993, hiernach: Botschaft, BBl 1993 II 633 ff.) gewisse Einschränkungen zum Nachteil der Milchkäufer zur Folge haben könnte. Schliesslich wäre es auch verfahrensökonomisch unsinnig, noch die alten Bestimmungen des Milchbeschlusses auf den vorliegenden Fall anwenden zu wollen. Denn angenommen, der Beschwerdeführer würde die Voraussetzungen für eine Bewilligungserteilung erst nach Inkrafttreten von neuem Recht erfüllen können, bliebe es ihm unbenommen, alsdann erneut ein Gesuch zu stellen. Schliesslich geht auch der Beschwerdegegner, mindestens konkludent von der Anwendbarkeit der neuen Bestimmungen des Milchbeschlusses aus, wenn er - zwar unbegründeterweise - verlangt, dass das Gesuch durch den Zentralverband zu entscheiden sei. Somit wird festgehalten, dass auf die vorliegend zu entscheidende Streitsache der Milchbeschluss mit den Änderungen vom 18. März 1994 zur Anwendung kommt.

3. Nach Massgabe des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz [LwG], SR 910.1) kann die Bundesversammlung zur Sicherung einer geordneten Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten und zur Förderung des Absatzes von Milch zu Preisen, die nach den Grundsätzen des Landwirtschaftsgesetzes angemessen sind, unter Berücksichtigung der Interessen der Gesamtwirtschaft Anordnungen über Erzeugung, Ablieferung und Verwertung von Milch und Milchprodukten treffen und Vorschriften über die zweckmässige und kostensparende Sammlung und Verteilung der Konsummilch erlassen, insbesondere auch durch Verhinderung einer übersetzten Zahl von Milchgeschäften. Die Vorschriften über die Milchgewinnung und die Verarbeitung gelten auch für die Milchproduzenten, welche Milch oder Milcherzeugnisse direkt in den Verkehr bringen (Art. 26 Abs. 1 Bst. a und b sowie Art. 26 Abs. 2 LwG).

3.1. Von der erwähnten Ermächtigung hat die Bundesversammlung mit dem oben zitierten Milchbeschluss Gebrauch gemacht. Danach haben die Milchproduzenten ihre Verkehrsmilch grundsätzlich der Milchsammelstelle

abzuliefern (Art. 5 Abs. 1 MB). Von dieser Ablieferungspflicht kann der Produzent auf Gesuch hin vom Zentralverband befreit werden, indem ihm eine sogenannte Selbstausmessbewilligung ausgestellt wird. Diese kann erteilt werden, wenn damit ein nachweisbares Konsumentenbedürfnis abgedeckt und die zweckmässige Milchverwertung nicht in Frage gestellt wird (Art. 5 Abs. 3 MB). Diese Regelung entspricht wie erwähnt der geänderten Fassung von Art. 5 des Milchbeschlusses vom 18. März 1994, welche die alte Fassung vom 22. Juni 1979 ablöste. Diese (alte) Fassung stellte in erster Linie noch auf die Distanz zwischen Produzent und Milchsammelstelle und zwischen Milchverkaufsstelle und Konsument oder auf das Einverständnis der zuständigen Sammelstelle ab. Mit der auf den 1. August 1994 in Kraft getretenen Änderung des Milchbeschlusses bezweckte der Gesetzgeber unter anderem, «den direkten Verkauf von Milch und Milchprodukten, insbesondere aus biologischem Landbau, ab Hof besser zu ermöglichen», indem die «Direktvermarktung» zur besseren Ausnutzung solcher «Marktnischen» gelockert wurde (vgl. Botschaft, a. a. O., S. 604 und 633 ff.).

3.2. Gemäss Wortlaut von Art. 5 Abs. 3 des Milchbeschlusses - «Der Zentralverband kann einzelnen Produzenten auf Gesuch hin gestatten (...)» - kommt der Behörde beim Entscheid, ob eine Selbstausmessbewilligung gewährt werden soll, ein Entschliessungsermessen zu. Dieses hat sie pflichtgemäss auszuüben und dabei zu beachten, dass eine Bewilligung nur erteilt werden kann, wenn damit ein «nachweisbares Konsumentenbedürfnis» abgedeckt und die «zweckmässige Milchverwertung» nicht in Frage gestellt wird. Die zwei zuletzt genannten Begriffe stellen auslegungsbedürftige unbestimmte Gesetzesbegriffe dar (Gygi, a. a. O., S. 146). Ob die damit gemeinten Bewilligungsvoraussetzungen gegeben sind, ist somit eine Rechtsfrage, die anhand der Auslegung im Einzelfall beantwortet werden kann. Art. 5 Abs. 3 des Milchbeschlusses ist als sogenannte Koppelungsvorschrift zu verstehen, bei welcher sowohl die Tatbestandsseite als auch die Rechtsfolgeseite unbestimmt ist (Gygi, a. a. O., S. 154).

4. Es gilt im folgenden zu prüfen, ob der Beschwerdeführer und das Bundesamt, welches heute die Bewilligungserteilung ebenfalls beantragt, zu Recht von einem gegebenen Konsumentenbedürfnis und der Wahrung einer zweckmässigen Milchverwertung ausgehen, sowie, ob eine Bewilligungserteilung oder deren Verweigerung unter Würdigung der konkreten Umstände als angemessen erscheint. Dabei ist zu beachten, dass die Auslegung und Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe zwar grundsätzlich in freier Überprüfung erfolgt, es bei der Auslegung der Begriffe des nachgewiesenen Konsumentenbedürfnisses und der zweckmässigen Milchverwertung aber vorwiegend um die Würdigung und Einschätzung örtlicher wirtschaftlicher und oder fachtechnischer Verhältnisse geht, bei deren Beurteilung der verfügenden Verwaltungsbehörde ein Spielraum zugebilligt werden muss. Die richterlichen Behörden auferlegen sich bei der Überprüfung solcher Verhältnisse eine gewisse Zurückhaltung. Solange die Auslegung der Verwaltungsbehörde als vertretbar erscheint, erfolgt kein Eingriff (Rhinow/Krähenmann, a. a. O., Nr. 66 B II b; *Kölz Alfred / Häner Isabelle*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 1993, Rz. 277). Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die verfügende Verwaltungsbehörde den massgebenden örtlichen und persönlichen Verhältnissen näher steht und/oder die Beschwerdeinstanz

nicht über mindestens ebensoviel Information und Sachkenntnis verfügt. Ein Beurteilungsspielraum darf jedoch bloss innerhalb enger, möglichst genau umschriebener Grenzen anerkannt werden, ansonsten die Rechtskontrolle in unzulässiger Weise beschränkt wird (BGE 96 I 369 ff.; zum Ganzen ausführlich: *Bertossa Francesco*, Der Beurteilungsspielraum: zur richterlichen Kontrolle von Ermessen und unbestimmten Gesetzesbegriffen im Verwaltungsrecht, Bern 1984, S. 85 ff., insbesondere S. 87).

4.1. Im vorliegenden Fall verlangt der Beschwerdeführer eine Selbstaussmessbewilligung, um seine «Bio-Milch» direkt ab Hof verkaufen zu können. Er verweist dabei auf die neuen, angeblich liberaleren Vorschriften und die Tatsache, dass er momentan 14 an «Bio-Milch» interessierte Kunden hätte, der Kundenkreis an «Bio-Produkten» insgesamt jedoch im Abnehmen begriffen sei, solange er nicht gleichzeitig «Bio-Milch» ausmessen könne. Dem Gesuch legte er unter anderem eine Liste von 38 Interessenten an «Bio-Produkten» bei. Das Bundesamt verweist mit Hinblick auf die in Kraft getretenen Änderungen des Milchbeschlusses auf seine geänderte Praxis, wonach es den Kriterien des nachgewiesenen Konsumentenbedürfnisses und der Frage der zweckmässigen Milchverwertung inskünftig eine bedeutend grössere Gewichtung zukommen lässt als bisher. Der Beschwerdegegner seinerseits bestreitet die Existenz von effektiv 14 an «Bio-Milch» interessierten Kunden des Beschwerdeführers nicht. Er weist lediglich darauf hin, dass sich unter diesen Kunden zum Teil auch Familien mit mehreren Kindern befänden und dass die dem Gesuch beigelegte Kundenliste irreführend betitelt worden sei.

4.2. Dazu kann festgehalten werden, dass die am 1. August 1994 in Kraft getretene Liberalisierung der Bewilligungsvoraussetzungen gemäss der bundesrätlichen Botschaft ausdrücklich dem «zunehmenden Direktverkauf von «biologischer» Milch ab Betrieb des Produzenten» Rechnung tragen wollte (BBl 1993 II 635). Auch wenn der Milchbeschluss selbst den Begriff der «Bio-Milch» nicht explizit erwähnt - was an sich selbstverständlich ist, da die Selbstaussmessbewilligung nicht nur für den Direktverkauf von «Bio-Milch» soll erteilt werden dürfen - ist doch anzumerken, dass der vom Bundesrat vorgeschlagene Gesetzestext von Art. 5 des Milchbeschlusses von der Bundesversammlung unverändert übernommen wurde und dass der Direktverkauf von «Bio-Milch» ab Hof künftighin, sofern die eigentlichen Bewilligungsvoraussetzungen gegeben sind, an sich ermöglicht werden soll.

Der Betrieb des Beschwerdeführers wurde am 8. November 1993 von der Vereinigung schweizerischer biologischer Landbau-Organisationen (VSBLO) als Kontrollbetrieb für die Jahre 1993/94 anerkannt. Somit verpflichtete sich der Beschwerdeführer zur Einhaltung der Richtlinien der VSBLO, welche durch das Bundesamt zu genehmigen waren (Art. 16 Abs. 2 der Verordnung über Beiträge für besondere ökologische Leistungen in der Landwirtschaft vom 26. April 1993; Öko-Beitragsverordnung; OeBV, AS 1993 1581 und 1994 766). Das Bundesamt ist dieser Genehmigungspflicht insofern auf etwas seltsamem Wege nachgekommen, als es die Richtlinien der VSBLO für die Erzeugung, Verarbeitung und den Handel von Produkten aus biologischem (ökologischem) Anbau vom 8. Oktober 1992 heranzog, um in seinen Weisungen vom 5. Januar 1994 die «Mindestanforderungen für die Anerkennung von Regeln des Biologischen Landbaues» zu definieren. Die VSBLO wurde im übrigen am 22. Dezember 1992 durch das Eidgenössische

Amt für Messwesen für fünf Jahre als Zertifizierungsstelle von Folgeprodukten des biologischen (ökologischen) Landbaus sowie als Überwachungsstelle von Verarbeitungsbetrieben für biologische Produkte akkreditiert (gemäss Verordnung über das schweizerische Akkreditierungssystem vom 30. Oktober 1991, SR 941.291). Die Kontrollen in bezug auf die Einhaltung der Richtlinien der VSBLO erfolgen auf dem Betrieb des Beschwerdeführers durch das Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL), welches seinerseits durch den zuständigen Kanton als Kontrollorganisation eingesetzt wird (Art. 31b Abs. 6 LwG i.V.m. Art. 25 Abs. 2 OeBV). Daraus erhellt, dass der Betrieb des Beschwerdeführers tatsächlich als «Bio-Betrieb» anerkannt ist und für sich in Anspruch nehmen darf, eine Selbstaussmessbewilligung für den direkten Verkauf von «Bio-Milch» ab Hof zu verlangen.

4.3. Aus den bisherigen Ausführungen (E. 4.2) kann geschlossen werden, dass an die Voraussetzung des Kundenbedürfnisses keine allzu strengen Anforderungen geknüpft werden dürfen. Dieses Kriterium war bereits nach der heute aufgehobenen Bestimmung von Art. 21 Abs. 2 des Milchbeschlusses zu berücksichtigen. Nach bisheriger Praxis der Verwaltungsbehörden wurde das Kundenbedürfnis bereits als ausgewiesen betrachtet, wenn - bei gegebenen übrigen Voraussetzungen - der Bedarf eines einzigen Kunden ausgewiesen war (unveröffentlichter Entscheid des EVD vom 27. April 1993 in Sachen S. gegen G. und Bundesamt für Landwirtschaft). Ob diese Praxis übernommen werden kann, muss im vorliegenden Fall nicht entschieden werden. Immerhin verfügte der Beschwerdeführer nach Angaben des Beschwerdegegners mit Zustimmung der Käsereigenossenschaft vom 5. Mai 1992 bis zum 30. April 1994 über eine Selbstaussmessbewilligung, die ohne entsprechenden Kundenbedarf wohl kaum in Anspruch genommen und zudem verlängert worden wäre. Der Beschwerdegegner bestreitet zwar die Beweisqualität des vom Beschwerdeführer ins Recht gelegten Kundenschreibens von X vom 15. Mai 1994, präzisiert aber nicht weiter, inwiefern dem Verfasser dieses Schreibens «Parteistellung» zukomme oder wie weit das Schreiben unzutreffende Angaben beinhalte. Der Beschwerdegegner behauptet selbst nicht, «biologische» Produkte in seinem Angebot zu haben - er macht lediglich geltend, die für eine (zeitlich) getrennte Milchannahme notwendige Infrastruktur zu haben - weshalb seine gegenüber den an «Bio-Produkten» interessierten Kunden abgegebene und im Beschwerdeverfahren ausdrücklich bestätigte Erklärung, «dass die anderen Landwirte ihre Milch ebenfalls «biologisch» produzieren» würden, irreführend oder gar unlauter war. Bei dieser Sachlage darf dem oben zitierten Kundenschreiben Rechnung getragen werden, wonach selbst die Dorfkäserei von R., das nächstgelegene grössere Dorf, keine «Bio-Produkte» im Angebot hat, was ebenfalls für die Existenz eines entsprechenden Kundenbedarfs an «Bio-Milch» spricht. Dem Umstand, dass die Versorgung der Bevölkerung mit konventioneller Milch sichergestellt ist, kann keine vorrangige Bedeutung mehr zukommen, nachdem es vorliegend ausschliesslich um den Verkauf von nach biologischen Gesichtspunkten produzierter Milch geht. Schliesslich fällt auf, dass der Beschwerdegegner nur einen sehr geringen Interessentenkreis von Abnehmern von «Bio-Milch» des Beschwerdeführers anerkennen will, versucht selbst aber in recht aufwendiger Weise darzutun, dass er über die notwendigen Installationen einer zeitlich getrennten Milchannahme verfüge. Insoweit haftet seiner Argumentationsweise eine gewisse Widersprüchlichkeit an.

Als Zwischenergebnis wird festgehalten, dass für die Erteilung einer Selbstaussmessbewilligung zum Zwecke des Direktverkaufs ab Hof bereits ein kleiner Kreis von Interessenten genügt, um ein Kundenbedürfnis als nachgewiesen zu erachten. Im vorliegenden Fall, nach den bisherigen Ausführungen, ist ein derartiges Kundenbedürfnis ohne weiteres als nachgewiesen zu betrachten.

4.4. Als zweite Bewilligungsvoraussetzung nennt der Milchbeschluss die Bedingung, dass die Selbstaussmessung die zweckmässige Milchverwertung nicht in Frage stellen darf (Art. 5 Abs. 3 Bst. a MB). Der Verkauf von Konsummilch als Rohmilch entspricht grundsätzlich der prioritätsberechtigten Verkehrsmilchverwertung, wie sie in Art. 10^{bis} und 11 des Milchbeschlusses erwähnt und von der Verordnung vom 30. April 1957 über die Verwertung der Verkehrsmilch (Verkehrsmilchverordnung [VmV], SR 916.353.1) vorgegeben wird. Danach geht die Konsummilchversorgung grundsätzlich jeder Milchverarbeitung vor (Art. 4 Abs. 1 VmV) beziehungsweise genießt erste Priorität, weil sie, wie vom Bundesamt im angefochtenen Entscheid zu Recht erwähnt wird, die aufwendige Milchrechnung des Bundes nicht belastet und kostendeckend ist (ähnlich die bundesrätliche Botschaft: «Das öffentliche Interesse an einer kostensparenden Sammlung und Verwertung der Verkehrsmilch wird durch die Änderung - gemeint ist die Änderung des Milchbeschlusses vom 18. März 1994 - nicht beeinträchtigt», BBl 1993 II 635). Die Gesamtmilchmenge würde durch eine Bewilligungserteilung keine Änderung erfahren. Der Beschwerdeführer unterläge als Verkehrsmilchproduzent weiterhin den Bestimmungen über die Milchkontingentierung, der Rapportierungs- und Abgabepflicht (Art. 26 Abs. 1 lit. a MB). Soweit seine Milch nicht als «Bio-Milch» direkt ab Hof zum Verkauf gelangt, unterstände der Beschwerdeführer auch weiterhin der Ablieferungspflicht, *in casu* an die Käserei des Beschwerdegegners.

Im Zusammenhang mit der Auslastung des Käsereibetriebes gilt es auch zu beachten, dass der Beschwerdeführer bis zum Frühjahr 1994 bereits seit knapp zwei Jahren selber ausmessen konnte, so dass eine Bewilligungserteilung faktisch einer Weiterführung des bisherigen Zustandes gleichkommt. Aufgrund der Akten ist zudem von einem relativ kleinen Kundenkreis und somit von einer geringen Menge Milch, die als «Bio-Milch» direkt zum Verkauf gelangt, auszugehen, so dass sich die Auswirkungen für den Beschwerdegegner in einem zumutbaren Rahmen bewegen dürften.

4.5. Die Interessenabwägung zwischen dem Kundenbedürfnis und der angestammten Milchverwertung in der Sammelstelle, wie sie von der bundesrätlichen Botschaft vom 21. April 1993 postuliert wird (BBl 1993 II 636), führt nach dem bisher Gesagten nicht zur Bewilligungsverweigerung. Auch der Umstand, dass der Milchbeschluss in Art. 5 Abs. 1 an sich eine zwingendere Umschreibung der Milcheinlieferung («Die Milchproduzenten müssen [...]» im Gegensatz zur alten Formulierung «Die Milchproduzenten haben in der Regel [...]») vorsieht, kann die Verweigerung der Bewilligung nicht rechtfertigen. Aus der Botschaft geht hervor, dass die Änderung des gesamten Artikels keine zusätzliche Reglementierung, sondern vielmehr eine Lockerung der bisherigen starren Vorschriften im Interesse einer zeit- und sachgemässen Behandlung entsprechender Fälle bringt. «Konkret handelt es sich bei der neuen Fassung des Art. 5 Abs. 1 lediglich um eine redaktionelle

Vereinfachung» (BBl 1993 II 635). Aus der parlamentarischen Beratung, in welcher dem Entwurf des Bundesrates diesbezüglich zugestimmt wurde, geht nichts Gegenteiliges hervor (Amtl. Bull. N 1993 1671 ff., S 1993 924 f.).

Es ist somit nicht nur ein tatsächliches Kundenbedürfnis zu bejahen, sondern auch, dass durch die Erteilung einer Selbstaussmessbewilligung an den Beschwerdeführer die zweckmässige Milchverwertung nicht in Frage gestellt ist. Damit wären die nach Milchwirtschaftsbeschluss unabdingbaren Voraussetzungen für die Erteilung einer Selbstaussmessbewilligung im vorliegenden Fall gegeben. Es bleibt zu prüfen, ob sich eine Bewilligungserteilung aus anderen Gründen als unangemessen erweist.

5. Der Beschwerdegegner wendet ein, dass die Richtlinien «für die Erzeugung, Verarbeitung und Handel von Produkten aus biologischem Anbau» - gemeint sind die weiter oben zitierten Richtlinien der VSBLO vom 8. Oktober 1992 - die Milchwirtschaft nicht speziell behandeln würden und dass eine lebensmittelpolizeiliche Bewilligung für den Milchverkauf fehle.

5.1. Dass die Richtlinien der VSBLO aber auch die Tierhaltung mitumfassen, wird von ihm nicht bestritten. Immerhin verlangt auch die Öko-Beitragsverordnung für eine Beitragsgewährung, dass der gesamte Betrieb nach anerkannten Regeln für den «biologischen Landbau einer Fachorganisation bewirtschaftet wird (Art. 16 Abs. 1 OeBV). Der Beschwerdegegner präzisiert jedoch nicht, weshalb und wie weit die Richtlinien der VSBLO noch speziell milchwirtschaftliche Bestimmungen aufweisen müssten, die nicht bereits in Form von öffentlichem Landwirtschaftsrecht bestehen.

5.2. Die vom Beschwerdegegner angesprochene, angeblich fehlende Bewilligung verfolgt einen rein lebensmittel- beziehungsweise gesundheitspolizeilichen Zweck. Die Erteilung der Bewilligungen und Überwachung der Bewilligungsverhältnisse erfolgt durch die örtlich zuständigen Gesundheitsbehörden (Art. 44 der Verordnung vom 26. Mai 1936 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände; Lebensmittelverordnung, SR 817.02).

Die Bewilligung nach Art. 5 Abs. 3 Bst. a des Milchbeschlusses beinhaltet eine Ausnahme zugunsten des Produzenten von der Milchablieferungspflicht an eine Milchsammelstelle oder an einen Milchkäufer. Diese entbindet den Produzenten nicht von der Einholung einer nach Art. 44 Abs. 3 der Lebensmittelverordnung vorgeschriebenen Verkaufsbewilligung. Diese ist unabhängig von der Ausmessbewilligung nach Art. 5 Abs. 3 des Milchbeschlusses zu erwirken. Die Verpflichtung zur Einholung dieser lebensmittelpolizeilichen Bewilligung wird im übrigen in den «Auflagen und Bestimmungen» der «Richtlinien» des Zentralverbandes vom 17. Oktober 1994 erwähnt, welche, worauf weiter unten noch zurückgekommen wird, auch für den Beschwerdeführer gelten. Es ist Sache der örtlich zuständigen Gesundheitsbehörden, einzuschreiten, wenn spezifisch lebensmittelpolizeiliche Vorschriften - wie die Nichteinholung einer Bewilligung oder die Missachtung von Installationsvorschriften - nicht eingehalten werden. Somit bleibt es dabei, dass die Selbstaussmessbewilligung

trotz Fehlens einer lebensmittelpolizeilichen Bewilligung erteilt werden kann. Der Beschwerdeführer bleibt verpflichtet, eine lebensmittelpolizeiliche Verkaufsbewilligung einzuholen.

6. (...)

7. Schliesslich ist auf die «Richtlinien zur Erteilung von Bewilligungen zum Verkauf von Milch oder Milchprodukten ab Hof beziehungsweise zur Belieferung von gewerblichen Betrieben» des Zentralverbandes vom 17. Oktober 1994 zu verweisen. Diese stützen sich direkt auf Art. 5 Abs. 3 des Milchbeschlusses und tragen unter anderem der Rapportierungspflicht des Selbstaussmessers insoweit Rechnung, als das Total der ausgemessenen, verkauften oder verarbeiteten Milch «jeweils unaufgefordert bis spätestens am 4. Tage des nachfolgenden Monats an die zuständige Rapportstelle (Sammelstelle, Milchkäufer, in Ausnahmefällen Milchverband) zu melden ist». Weiter findet sich in diesen Weisungen ein Hinweis auf die lebensmittelpolizeiliche Bewilligung. Diese «Auflagen und Bestimmungen», welche hier im einzelnen nicht alle wiederholt werden, gelten von ihrem Inhalt her auch für den Beschwerdeführer. Da der Beschwerdeführer den Bestimmungen über die Milchkontingentierung ohnehin unterworfen bleibt und die Selbstaussmessbewilligung lediglich eine partielle Befreiung von der Ablieferungspflicht beinhaltet, kann darauf verzichtet werden, die in den genannten Weisungen des Zentralverbandes aufgeführten Verpflichtungen des Selbstaussmessers als eigentliche Auflagen und Bedingungen in das Entscheiddispositiv zu übernehmen. Der Zentralverband wird aber aufgefordert, den Beschwerdeführer auf den neusten Stand der für ihn geltenden Vorschriften zu bringen und entsprechend zu dokumentieren.

8. Zusammenfassend kann nach den vorstehenden Ausführungen festgehalten werden, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Selbstaussmessbewilligung im vorliegenden Fall, wo es um den Direktverkauf von «Bio-Milch» ab Hof geht, gegeben sind und sich die Bewilligungserteilung auch als angemessen erweist. Weitere Beweiserhebungen sind demnach unnötig, weshalb den entsprechenden Begehren der Parteien keine Folge gegeben wird. Die Beschwerde ist somit als begründet gutzuheissen. Gleichzeitig ist jedoch nach dem Gesagten auch festzuhalten, dass die hier zu erteilende Bewilligung an die Voraussetzung zu knüpfen ist, dass der selbstaussmessende Betrieb als «Bio-Betrieb» im Sinne der vorstehenden E. 4.2 anerkannt ist. Sollte diese Voraussetzung wegfallen, so wäre die Bewilligungserteilung erneut vom Zentralverband zu überprüfen.

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde gut, hebt den angefochtenen Entscheid des Bundesamtes auf und erteilt dem Beschwerdeführer eine Selbstaussmessbewilligung für den Verkauf von «Bio-Milch»)

JAAC 59.112 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 14. Dezember 1994 in Sachen B. gegen T. und Bundesamt für Landwirtschaft; 94/6K-011

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	59
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 399

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.